

נשיטה

מכון למדיניות מקומית
معهد سياسات الحكم المحلي



מתכון לאסון

אי סדר במודל הפעלה
והסמכויות של גופי הביטחון
במרחב העירוני



מדינת ישראל נמצאת כבר מספר שבועות במצב לחימה. בתקופה זו הוקמו גופי ביטחון והתארגנויות מקומיות שונות לטובת הגנה על היישובים ומניעת טרור בעורף ישראל. לאחרונה, היערכות החירום בגזרות השונות הפכה ל"שגרת חירום". על-כן, נדרש לערוך סדר והבחנה בין הגופים הפועלים בחירום לעומת אלו הפועלים בשגרה ולייצר תמונת מצב מפורטת על אותם גופי הביטחון שפועלים בעורף במרחב העירוני. המסמך לפניכם יבחן את חלוקת הסמכויות, את האחריות הפיקודית במערך הביטחוני שהוקם ברשויות. זאת במטרה לבחון את האפקטיביות, את הפערים ואת האתגרים שעלולים להיווצר מקיומם של מספר גופי ביטחון הפועלים באותה גזרה בחלוקת סמכות ואחריות משתנה.

**** יצוין כי במרחב הכפרי חלוקת הסמכויות בין גופי הביטחון בעיקר משטרת ישראל, מג"ב וצה"ל נושאת מאפיינים שונים ואתגרים אחרים אליהם נתייחס במסמך נפרד.**

סקירת כלל גורמי אכיפת החוק הפועלים כיום במרחב העירוני במענה למצב החירום, מעלה חשש כי המצב הזמני יהפוך לקבוע. פתרונות שנמצאו מתוך מצוקה של משאבים וכוח אדם עלולים להפוך לבעיות חברתיות ולפגיעה בתחושת הביטחון של התושבים מעצם היווצרות של אי-סדר בתחום כה רגיש ונפיץ. שמות וכינויים דומים ומבלבלים למספר גופי ביטחון, חוסר בהירות בנוגע לתפקידים והסמכויות השונות של כל גורם, מתנדבים שמקבלים לידיהם אחריות ונשק בהכשרה מזרזת וללא פיקוח, עשויים לגרום לבעיות בדיווח של תושבים ואי קבלת מענה ראוי במקרים של אירוע ביטחוני, ואף לפגיעה בגוף ובנפש.

המידע אודות גופי הביטחון השונים הפועלים במרחב העירוני, יסייע לתושבים ותושבות לזהות את הכוחות הפועלים בסביבתם, להעלות מודעות לשלל המשמעויות וההשלכות של אי-סדר בפעולת גופי הביטחון ולפעול אל מול נבחרים ונבחרות הציבור למעורבות ולקיימת אחריות על הנעשה. עמידה על הפערים וניתוח המגמות יכולים לעשות סדר בקרב מקבלי החלטות וראשי רשויות שמבינים שפעילות אכיפה והפעלת כח על אזרחים שאינה מוסדרת דיה עלולה להיות נפיצה ולעלות בחיי אדם.

להלן פירוט גופי הביטחון במודלים השונים שפועלים במרחב העירוני:

1. כיתת כוננות משטרתית (עורפית) /משמר אזרחי (משא"ז)



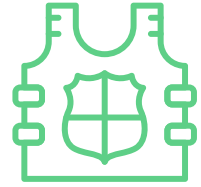
כיתות הכוננות המשטרתיות מופעלות על ידי מתנדבים אשר עוברים הכשרה של בין 7-10 שעות, במסגרת פעילות מוסדרת המתבססת על הוראות פעילות המשמר האזרחי. סמכויות המתנדבים במשמר האזרחי במהלך ההתנדבות הן כשל שוטר. מתנדב רשאי לבצע מעצר, אך הוא אינו אמור לשמש כשומר על עצורים או מלווה עצורים. מתנדב אינו רשאי לחקור אדם, חשוד או עד, ולגבות עדויות, ואולם הוא רשאי לבצע תשאול מבצעי ראשוני בזמן אירוע. מתנדבים אינם רשאים להשתלב בפעילות באירועי הפרות סדר והפגנות גם לא בנוכחות שוטר (אם כי הם רשאים לסייע במעגלי תנועה ואבטחה רחוקים, מבלי זיקה לאירוע ולא כחלק מהכוח המשובץ לטיפול באירוע).

2. שיטור משולב ושיטור עירוני



השיטור העירוני מופעל על ידי פקחים עובדי עירייה שעברו הסמכה בהינתן תנאי כשירות מחמירים ועברו הכשרה של מספר ימים, בשונות בין הרשויות הקובעות את מודל ההכשרה. פקחים מסייעים אמורים להפעיל את סמכויותיהם המורחבות לשם סיוע למשטרת ישראל במניעת אירועי אלימות. פקח מסייע רשאי להפעיל סמכויות בנוכחות שוטר או בהתאם להנחיות מפקד תחנת משטרה, כל זאת בתחום הרשות המקומית ובמקום שקבע מפקד המחוז במשטרה שבו נדרשת נוכחותו של הפקח המסייע. במקרה של מעשה אלימות הפקחים המסייעים רשאים לדרוש מאדם להזדהות, לחפש עליו נשק ולעכב אותו עד לבואו של שוטר, תוך שימוש בכוח סביר. השימוש בסמכויות אלה הוגבל רק למקומות הקבועים בחוק – אזורי בילוי, אזורי מסחר וגנים ציבוריים. הפעילות המבצעית של השיטור העירוני מונחה לפעולה כנגד סל עבירות ייעודי שהוגדר על ידי המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל. למרות זאת האכיפה בפועל מתבצעת בהתאם לצרכים והמאפיינים הייחודיים של הרשות המקומית ובשיח בין הרשות לבין הדרג הפיקודי באזור.

3. "בני המקום"/כיתות כוננות פיקוד העורף בערים



פיקוד העורף בשיתוף רשויות הפיץ עם תחילת "מלחמת חרבות ברזל" קול קורא לתושבי הרשות לגייס מתנדבים וחילול לטובת ימי מילואים בפעילות "בני המקום". פיקוד העורף בשיתוף הרשות המקומית מבצעים סינון ואישור המועמדים בהתאם לקריטריונים: חיילת מילואים לשעבר שאינם משויכים ליחידת מילואים, רובאי 03 ומעלה, פרופיל 72 ומעלה, ללא רישום פלילי במשטרת ישראל, מוכנות להתגייס בצו 8 עד הודעה חדשה, תושבת היישוב. בתהליך חילול מהיר נכנסים חיילי וחיילות המילואים של "בני המקום" לפעילות הגנה ואבטחה במקומות בהם יש ריכוז אוכלוסייה ומוסדות חינוך ותרבות, ולהגנה ניידת בגבולות הישוב. בנוסף, מהחיילים נדרשת תגובה מהירה בעת אירוע או התרעה, נוכחות להגברת תחושת הביטחון, סיוע בטיפול באירועי הגנה אזרחית ומאמץ הצלת חיים ככל שיידרש.

4. משמר שכונתי / עירוני או משטרה



ישנם מספר מודלים להפעלת משמר שכונתי. לפני מלחמת חרבות ברזל הוקמו משמרים שכונתיים בחלק מהרשויות ביוזמה מקומית על רקע תופעות חברתיות הדורשות מענה כגון אלימות, סמים או עבירות רכוש באזורים ספציפיים ברשות. הפעילים במשמר השכונתי, במקרים רבים הינם תושבי השכונה והפעילות מתקיימת תחת חסות רשותית ובתיאום עם מערך השיטור הקהילתי. רבים מהמתנדבים בפעילות המשמר הינם תושבים שלא מעוניינים להשתלב בפעילות שוטפת כמתנדבים במערך המשטרה, אלא מבקשים לפעול במרחב השכונתי בו הם גרים, ברמת מחויבות נמוכה. הסדרת הפעילות מוגדרת בידי הרשות, אין אחידות בין הרשויות ביחס לזמן הכשרה. בהעדר הגדרת סמכויות למתנדבי המשמר בחוק יש לשער כי הסמכות הנתונה להם בבואם למנוע או להתריע על פעילות חשודה, פלילית או פח"עית היא ככל אזור אח. המתנדבים במשמר מבצעים סיורים ממונעים בשעות הערב באזורים שהוגדרו רגישים על ידי הרשות, אך הם אינם כוח תגובה לאירועים, אלא בעיקר לדיווח בזמן אמת לגורמים שייקבעו מראש (משטרה/עירייה).

5. חיילי וחיילות מג"ב



חיילי וחיילות מג"ב פועלים בערים תחת ובהתאם לשרשרת הפיקוד והחלוקה למחוזות של משטרת ישראל. תפקידם המרכזי הוא תגבור כוחות של משטרת ישראל לטובת מענה משימתי לאתגרי פח"ע, הפרות סדר ולחימה בתופעות פשיעה ברמה המחוזית בשגרה ובחירום. חיילי וחיילות מג"ב עוברים תהליך הכשרה מקיף ומשמעותי והינם בעלי סמכויות שיטור מלאות.

סכנות והשלכות על הביטחון שלנו

ישנם פערים רבים בהסדרת הפעילות של גורמי הביטחון השונים ברמה העירונית, על פערים אלו מנסים לענות ברמה המקומית בזמן חירום על ידי ניהול הפעילות המבצעית דרך חמ"ל עירוני מרוכז בו יושבים כלל הגורמים. למרות מאמצי התיאום עלולות להיות השלכות קשות לקיום מספר רב של כוחות הפועלים לאכיפת החוק והגנה במרחב העירוני, חלקן קצרות טווח וחלקן ארוכות:

- 01** חוסר בהירות באשר לאחריות לפיקוד והשליטה (פ"ש) באירוע. אירועי דו"צ (ירי דו-צדדי), טעויות בזיהוי, שיקול דעת מוטעה, פערי מידע, מערכות קשר נפרדות ומערך פיקודי נפרד, עלול לפגוע בטיב המענה בעת אירוע ואף להביא לפגיעה בחפים מפשע.
- 02** חוסר הכרות עם החוק, עלול להביא לפגיעה בזכויות האזרח, עיכוב של חפים מפשע, חיפוש שאינו כחוק, הפעלת כח ללא סמכות ועוד.
- 03** פערי מידע ביחס לרקע הכלכלי המשפחתי והרווחתי של מתנדב, אשר סביבתו מצויה במצבי סיכון בין אם בשל נטייה לאלימות, רקע נפשי, מצוקה כלכלית או אישית, עלולים להביא למצב בו הסמכתו של מתנדב והפקדת נשק בידיו יחמירו את המצב המשפחתי שלו ויביאו להגברת האלימות והאיום לסביבתו הקרובה.
- 04** ארגונים פוליטיים שונים מנסים לעשות שימוש פוליטי בכיתות הכוננות ומבקשים לצבוע את הפעילות תחת מסרים ואידיאולוגיה מוכוונת ומאורגנת כנגד קבוצות באוכלוסייה, בעיקר כנגד מיעוטים.
- 05** ארגוני פשיעה ינצלו את המצב של אי הסדר, כדי לשלוח מתנדבים לקחת חלק בפעילות אכיפת החוק ומשם לאסוף מידע. בנוסף, דוחות מבקר המדינה כבר הוכיחו בעבר כי מספר גבוה של כלי נשק ברישוי במרחב האזרחי בין אם פרטי, משטרתני או צבאי זולג לידי ארגוני פשיעה.
- 06** מחקרים מראים ששוטרים ושוטרות מנסים מביאים להפחתה במקרים של אלימות משטרתית. הסתמכות על כוח אדם ארעי ובלתי מחויב יביא לתוצאה הפוכה.
- 07** הכשרת פקח מסייע אשר פועל לצד המשטרה לפי קריאות מוקד מוסדר היא מקיפה באופן משמעותי מזו של מתנדב במשמר האזרחי. למרות זאת, למתנדב במשטרה יש סמכויות יותר רחבות.
- 08** הכשרה מקוצרת מובילה לחוסר מקצועיות של המתנדבים ביכולתם לתפעל אירוע ביטחוני בצורה מיטבית.
- 09** מתנדבים נהנים מחזות וסמכויות של שוטרים, מבלי לקבל את ההכשרה האינטנסיבית ומבלי שהם נדרשים לעמוד בחובות המקצועיות והאתיות המחייבות שוטרים, דבר שעלול להביא לירידת אמון הציבור במשטרה ביחס למקצועיות המענה.

כך מופעלות קבוצות וואסטאפ, אפקליציות לדיווח ישיר בין התושבים לכיתות הכוננות. הדיווחים עוברים באמצעים שונים ללא רישום, מעקב או פיקוח ולעיתים מבלי ידיעת או עדכון מוקד משטרת ישראל.

ביזור השיטור לרמה המקומית וקיומם של גורמי אכיפה רבים אשר נסמכים על תקצוב ומשאבים עירוניים עלולים ליצור אי שוויון בביטחון בין רשויות אמידות יותר ואמידות פחות.

10 הוזלת תפקיד השוטר והשוטרת בעיני הציבור על ידי הענקת סמכויות דומות למתנדבים, עלולה להרחיב את המגמה של קיצוץ משאבים ברמה הלאומית מתוך הסתמכות על פעילות המתנדבים.

11 במסגרת פעילות המתנדבים בכיתות הכוננות והמשמר השכונתי, נעשה שימוש באמצעי דיווח והפעלה של התראות בערוצים מקבילים לערוץ המשטרה המאוחד - 100.

12

כלל הפערים וההשלכות שנתגלו מסקירת גורמי הביטחון הפועלים כיום במרחב העירוני, אינן השערות תיאורטיות אלא כאלה המבוססות על מקרי עבר, בהם אי-סדר בפעילות מבצעית, בהכשרה, במתן סמכות של גורמי אכיפה, הביאו לתוצאות הרות אסון.

הליך ביזור הסמכויות של גופי האכיפה, יצירת כוחות ביטחון מקבילים המבוססים על מתנדבים, אי סדר בסמכות להפעלת כוח וכניסתם של ארגונים פוליטיים לתוך עבודת אכיפת החוק, הוא חלק ממגמה רחבה של כרסום ביסודות הדמוקרטיה הישראלית.

הימצאותם של ריבוי גורמי ביטחון במרחב העירוני נובעת פעמים רבות מהסיבות הלא נכונות ובעיקר בשל מחסור בכוח אדם ותקציבים לחיזוק פעילות משטרת ישראל. נראה שמגמה זו נמשכת ביתר שאת גם כעת וכי פתרונות זמניים ומסוכנים כאן להישאר עד לוועדת החקירה הבאה.

על נבחרי ונבחרות הציבור ברשויות המקומיות לעשות כל שביכולתם לטובת פיקוח, מעקב והסדרת פעילות גופי הביטחון בתחומם. הרשויות המקומיות הן גורם מרכזי במימון, תקצוב והפעלת אמצעים לשימוש גופי האכיפה. על נבחרי ונבחרות הציבור לדרוש עצירה של התארגנויות פוליטיות או התנדבותיות שאינן כשירות, לדרוש קבלת מידע מלא על הנעשה בתחום הרשות בהיבט הביטחון ולפעול ברמה הלאומית להסדרת פעילות גופי הביטחון השונים בשגרה ובחירום.

ישנה חשיבות רבה לכך שהתושבים והתושבות ידרשו בדחיפות מראשי הרשויות לעשות כל שביכולתם כדי להבטיח את פעולת גופי הביטחון בצורה המקצועית ביותר להבטחת שלום התושבים. ברשויות רבות, כספי המיסים העירוניים הם חלק בלתי נפרד מתקצוב שוטף של אמצעים להגנה ופעילות ביטחונית תומכת. מנהלי ורכזי הביטחון ברשות עובדים בצמוד לגופי הביטחון המפורטים במסמך, יתרה מכך, חלקם באחריות והעסקה ישירה של הרשות. מכאן שלא ניתן להסיר מידיהם של ראשי הרשויות את האחריות על הפיקוח וההסדרה של פעילות גופי הביטחון. הציבור במרחב העירוני חייב לדרוש פתרונות ארוכי טווח, מתוקצבים, מקצועיים ללא מעורבות והשפעות פוליטיות הן ברמה המקומית והן ברמה הלאומית. אין ולא יהיו עוד פשרות על הביטחון האישי שלנו.

מכון שיטה הוא מכון מדיניות ומחקר העוסק בקידום הדמוקרטיה המקומית ופועל לחיזוק נבחרי הציבור והרשויות המקומיות בישראל.
לפרסומים נוספים בנושאים שונים היכנסו לאתר שלנו: shittah.org